

CHRONIQUE DE DOCUMENTATION

Georges Dionne

Volume 66, Number 3, 1998

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1105226ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1105226ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Dionne, G. (1998). Review of [CHRONIQUE DE DOCUMENTATION]. *Assurances*, 66(3), 459–466. <https://doi.org/10.7202/1105226ar>

CHRONIQUE DE DOCUMENTATION

par Georges Dionne

L'assurance automobile sans égard à la responsabilité: histoire et bilan de l'expérience québécoise

Écrit par Claude Belleau, Les publications du Québec, 1998, 179 pages.

Comme son titre l'indique, ce livre propose une revue historique des principales étapes de l'histoire de l'assurance automobile du Québec, en mettant l'emphase sur la mise en place du régime sans égard à la responsabilité pour les dommages corporels. Il propose également un bilan des vingt premières années du régime actuel d'assurance automobile, entré en vigueur en 1978. Dans ce compte rendu, je vais d'abord résumer le contenu des trois principales parties du livre et ensuite proposer une critique.

L'assurance automobile avant la réforme de 1978

Il est bien connu que l'utilisation d'une automobile génère différentes formes d'externalités : bruit, accidents, pollution, ... La première loi, adoptée en 1904, limitait la vitesse principalement pour protéger les personnes hors du véhicule et donnait des règles à suivre pour ne pas effrayer les chevaux rencontrés. Cette première réglementation a été remplacée, en 1906, par une autre loi qui est reconnue comme étant l'ancêtre du Code de la sécurité routière. Cette loi obligeait l'enregistrement des véhicules moteurs et la détention d'une «licence» ou d'un permis de conduire. C'est en 1907 que la responsabilité civile du propriétaire d'un véhicule est considérée pour la première fois.

En 1924, la *Loi concernant les véhicules automobiles* a introduit la présomption de faute vis-à-vis le propriétaire du véhicule automobile ou son conducteur. Si celui-ci réussissait à démontrer que le dommage causé par le véhicule ne résultait pas de sa faute, sa responsabilité envers la ou les victimes du dommage n'était pas engagée. Cette modification importante, qui enlevait la

présomption de responsabilité des dommages à l'égard du propriétaire du véhicule ou du conducteur, a été en vigueur jusqu'en 1961. Le changement de 1961 en vertu de la *Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles* a alourdi la responsabilité du propriétaire du véhicule car il devait maintenant faire la preuve que l'accident n'était pas dû à la faute d'un conducteur ni de celle d'un passager. En fait, il n'était libéré de la présomption de faute que lorsque le véhicule avait été volé et il devait faire la preuve de la dépossession légale du véhicule. Ce changement majeur avait pour but d'améliorer le sort des victimes, et en particulier celui des passagers.

C'est ainsi que, durant la période antérieure à 1978, l'indemnisation des victimes d'un accident automobile au Québec a été basée sur le principe de la faute et soumise au Code civil. Selon l'auteur, au cours des années, il est devenu de plus en plus difficile d'établir clairement la responsabilité, étant donné l'évolution des conditions pouvant affecter les circonstances d'un accident, particulièrement lorsque plusieurs véhicules pouvaient être impliqués. La détermination des montants des dommages corporels représentait également un défi considérable.

Mais ce ne sont pas ces considérations qui ont principalement motivé le Comité d'étude sur l'assurance automobile (Comité Gauvin) à recommander l'adoption d'un régime sans égard à la responsabilité. Avant d'aborder les motivations du Comité Gauvin, examinons le fonctionnement du marché privé de l'assurance automobile au début des années 1970.

En fait, c'est principalement l'assurance de responsabilité qui est pertinente. Cette assurance permet de protéger l'auteur d'un dommage non intentionnel causé à autrui. Elle protège l'assuré contre les montants de la condamnation prononcée contre l'assuré et oblige l'assureur à le protéger contre toute poursuite intentée contre lui, ce qui affecte directement les incitations de l'assuré par rapport à un régime de responsabilité sans assurance de responsabilité. L'assuré est dès lors protégé contre les mauvaises circonstances aléatoires qui peuvent le rendre responsable, mais il est aussi protégé pour ses négligences.

Cette assurance n'était pas obligatoire au Québec durant les années 1970 mais, selon l'auteur, elle était très répandue.

L'assurance de responsabilité civile est apparue tardivement car il n'a pas été facile de convaincre le législateur de protéger les individus fautifs, même si plusieurs circonstances non contrôlables peuvent affecter son comportement. L'assurance de responsabilité

automobile a eu ses premières mesures législatives en 1961. Cette loi avait comme avantage de protéger les victimes contre les conducteurs responsables d'accident incapables financièrement de payer la condamnation reçue. De plus, elle a créé un fonds d'indemnisation auquel pouvaient s'adresser les victimes sans recours. Les individus pouvaient augmenter leur protection en ayant recours à une assurance individuelle supplémentaire qui leur permettait de recevoir des compensations directes de leurs assureurs pour les dommages corporels. Ils avaient aussi accès à l'assurance collision pour les dommages à leur automobile indépendamment de toute faute de leur part. Il est utile de rappeler que les frais hospitaliers étaient couverts par l'assurance universelle d'hospitalisation à partir de 1961 et que les frais médicaux ont été pris en charge par la Régie de l'assurance maladie du Québec à partir de 1971.

La réforme de 1978

C'est d'ailleurs en 1971 que le Gouvernement du Québec a mis sur pied le Comité d'étude sur l'assurance automobile présidé par M. Jean-Louis Gauvin et dont M. Claude Belleau faisait partie. Ce comité a été formé pour répondre aux grandes insatisfactions des assurés en vertu du régime de l'époque.

La première source d'insatisfaction était reliée aux coûts de fonctionnement du régime. En 1974, la gestion du système d'assurance automobile basé sur la faute représentait 36,1 % du montant total des primes. Si on y ajoute une taxe de 2 % pour couvrir les dépenses de surveillance et les provisions pour profits des assureurs évaluées à 2,5 %, seulement 59 % des primes étaient utilisées pour les indemnités des assurés. De plus, 14 % des primes étaient utilisées pour le règlement des sinistres et 13,8 % étaient affectées à la mise en marché de l'assurance. Ces deux éléments seront importants pour comprendre la réforme de 1978.

Une autre critique était reliée à l'augmentation des primes d'assurance. Durant la période 1961-1971, celles-ci ont augmenté en moyenne de 6,1 % par année, alors que l'indice des prix à la consommation avait augmenté de 40 % sur toute la période. C'est l'accroissement des indemnités qui en était la cause. En effet, celles-ci sont passées en moyenne de 416 \$ en 1961 à 885 \$ en 1972. Mais ces augmentations n'étaient pas réparties équitablement entre les victimes.

Une troisième source d'insatisfaction était le nombre de victimes non compensées. Le comité Gauvin a en effet évalué que 28 % des victimes de dommages corporels ne touchaient aucune indemnité. Environ 40 % des pertes des victimes n'étaient pas

compensées. De plus, les règles d'indemnisation étaient souvent appliquées de façon aléatoire. En fait, les petites pertes étaient sous indemnisées et les pertes importantes sur indemnisées, ce qui reflétait bien le rôle des avocats dans l'établissement des indemnisations.

Le régime était lent à indemniser les victimes : 42 % des réclamations résultant des dommages corporels n'étaient pas réglées, un an après l'accident. De plus, les cas qui aboutissaient devant le tribunal avaient des délais moyens de 725 jours.

Les coûts de réparation des dommages matériels étaient également très élevés. Par contre, les délais moyens de trois mois étaient beaucoup plus courts que ceux des dommages corporels.

Le Comité Gauvin a retenu les trois principes suivants pour établir ses recommandations :

1) toutes les victimes ayant subi des dommages corporels devaient être indemnisées;

2) cette indemnisation devait être établie à partir du principe des pertes économiques;

3) c'est l'assureur du conducteur qui devait payer directement les dommages matériels causés à son client, ce qui permettrait de mieux contrôler les coûts des réparations et de mieux tarifier l'assurance.

Le Comité a donc proposé un régime d'assurance qui avait les caractéristiques suivantes pour les dommages corporels:

1) l'abolition des recours fondés sur la faute pour les dommages corporels;

2) l'assurance obligatoire pour tous les véhicules immatriculés.

Pour les dommages matériels, les propositions étaient plus mitigées mais le Comité était en faveur de l'abolition de la faute, une volonté qui n'a pas été retenue par le législateur. Une autre différence importante entre les recommandations du Comité et les décisions du législateur a concerné la gestion des dommages corporels. Le Comité n'avait pas nécessairement retenu la création d'une Régie publique pour administrer cette partie du régime.

À lire les propos du professeur Belleau et les documents qui circulaient durant les mois qui ont précédé la réforme de 1978, il semble que le Comité n'avait pas tous les éléments pour élaborer une recommandation ferme à ce sujet. D'autres études plus détaillées semblaient nécessaires sur le fonctionnement des autres régimes dans différentes provinces canadiennes dont le Manitoba,

en particulier sur les économies d'échelle reliées à la gestion des primes et des compensations, à l'intégration de la gestion de la sécurité routière et à la mise en place d'une tarification efficace et équitable. Par contre, la facilité accrue à faire accepter le principe de la non-responsabilité était un argument important pour le gouvernement de l'époque en faveur d'une Régie publique. Même si le secteur privé n'était pas nécessairement opposé à un régime sans responsabilité, il n'était pas évident, pour le gouvernement d'alors, que le secteur privé lui donnerait tout le support nécessaire qu'une régie publique pouvait lui garantir. Il ne faut pas oublier que le régime pur sans faute était le plus radical jamais proposé en Amérique du Nord, même si plusieurs groupes d'étude, dont certains Américains, avaient proposé la non-responsabilité pour l'assurance des dommages corporels. La ministre Lise Payette a dû utiliser tout son charisme pour faire accepter en douceur ce changement radical dans la compensation des dommages corporels.

Le régime actuel

Depuis le premier mars 1978, le Québec a un régime d'assurance sans responsabilité pour les dommages corporels. Dans les milieux académiques, il est qualifié de régime pur car aucune forme de poursuite n'est possible quelle que soit la nature des dommages. Cette assurance est administrée par la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ), un monopole public qui perçoit ses revenus des droits d'immatriculation des véhicules, des permis de conduire et des revenus de placement.

Les dommages matériels sont administrés par le secteur privé. La réforme a rendu obligatoire l'assurance responsabilité et a conservé le droit à la responsabilité. L'assurance de responsabilité, dont le montant minimum obligatoire est de 50 000 \$, a permis l'implantation du principe de l'indemnisation directe des victimes de dommages matériels. Le recours du propriétaire d'une automobile pour les dommages dont il n'est pas responsable s'exerce non pas contre l'auteur de ces dommages, mais bien contre son propre assureur, en vertu des règles de la Convention d'indemnisation directe entre les assureurs.

En général, les québécois sont satisfaits du régime actuel. Différentes études ont montré que la réforme a atteint les objectifs visés, soit une augmentation de la protection des victimes, une réduction des coûts de gestion, une baisse substantielle des primes d'assurance et une baisse importante de délais d'indemnisation tant pour les dommages matériels que corporels. En 1990, des ajustements ont été apportés pour corriger certaines formes

d'indemnisation. En 1992, la tarification a été modifiée pour intégrer une forme de bonus-malus basée sur les points d'inaptitude accumulés afin de rendre la tarification plus équitable et plus incitative. Des modifications devraient être apportées dans les mois qui viennent pour ajuster les niveaux des compensations au marché.

Au cours de ces vingt années, le rôle de la SAAQ a été élargi de plusieurs façons. Elle est responsable de la sécurité routière, elle contrôle l'accès au réseau routier et elle gère le contrôle du transport routier des personnes et des marchandises.

Dans les trois chapitres de cette section, l'auteur décrit en détail les caractéristiques des deux formes d'assurance, l'assurance publique pour les dommages corporels et l'assurance privée pour les dommages matériels. Nous ne reprendrons pas ici ses propos. Mais le lecteur y trouvera une description adéquate des caractéristiques du régime.

Quelques statistiques méritent d'être citées. Par exemple, la contribution des propriétaires des véhicules, en 1997, était de 87 \$, alors qu'elle était de 84 \$ en 1978. La contribution des détenteurs de permis était de 14 \$ en 1978, alors qu'elle était de 22,94 \$ en 1996. Certaines critiques ont été adressées au régime de tarification lui reprochant d'être trop uniforme. La réforme de 1992 n'a peut-être pas suffisamment introduit de différences entre les conducteurs qui ont accumulé moins de quatre points d'inaptitude. Par contre, elle a l'avantage d'être simple à comprendre. Il faut rappeler que le bilan routier s'est beaucoup amélioré durant cette période, mais la SAAQ n'y est pas étrangère, étant elle-même responsable de la sécurité routière au Québec. Ce rôle lui profite mais est également profitable pour le secteur privé, car la plupart des politiques de prévention ne font pas de distinction entre les types d'accidents évités.

Les frais d'administration ont diminué de façon radicale. Ils sont passés d'une moyenne de 36,3 % avant la réforme à une moyenne de 16 % de 1978 à 1992. Ils ont été de 12 % en 1996.

Critique du livre

Le livre décrit très bien l'évolution historique de l'assurance automobile au Québec. En particulier, il est très détaillé sur le fonctionnement de ce marché durant les années 1970, soit durant les périodes pré et post réforme du régime, l'auteur ayant été un témoin privilégié de cette période, à titre de membre du Comité Gauvin. Sa description des travaux du Comité et de l'évolution de l'opinion publique au sujet de la réforme de 1978 est également très bien documentée. J'ai beaucoup apprécié la revue des principales études

et tentatives d'implantation de régimes sans responsabilité dans le monde et en particulier aux États-Unis. Par contre, l'analyse de la période courante, c'est-à-dire post 1990, est beaucoup moins documentée et détaillée.

En particulier, le régime privé est bien décrit, mais aucune analyse sérieuse n'y est apportée. Il est un peu malheureux de constater le peu de communication entre les participants des deux formes d'assurance. Par exemple, très peu d'intervenants du secteur privé ont participé au dernier colloque tenu à l'Université Laval en juin dernier sur les vingt ans du nouveau régime.

Une autre lacune du livre est l'absence des critiques du régime qui sont souvent formulées au sujet des indemnisations. Même les résultats des études Fluet-Lefebvre à ce sujet sont un peu escamotées. De plus, les critiques du régime sur les incitations ne sont pas documentées en détail. Le livre aurait gagné en objectivité s'il avait couvert ces sujets et les avaient abordés directement, plutôt que de les éviter ou contourner. Il est maintenant accepté que les indemnisations doivent être augmentées et que les régimes sans responsabilité peuvent être aussi incitatifs que ceux avec responsabilité, à condition que la tarification soit adaptée pour compenser les incitations perdues de la responsabilité, dont la valeur, tout compte fait, revient à un problème de tarification si on tient compte de l'assurance de responsabilité.

Malgré ces quelques critiques, je recommande fortement la lecture de ce livre, écrit par un témoin privilégié de la réforme de l'assurance automobile du Québec.

"Pay at the Pump" Auto Insurance

Written by Stephen D. Sugarman, edited by the Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1993, 69 pages.

In this book, the author proposes a new auto insurance compensation system for bodily injury in the state of California: the California Vehicle Plan (VIP). Its objective is to provide better compensation, fairer funding and greater safety.

Under VIP, there would be no need for liability insurance to cover bodily injury because victims could no longer sue their negligent injurers for money damages.

VIP would pay the benefits to victims on a no-fault basis, and would be funding from three sources:

- 1) A charge of 30 cents a gallon on consumption fuel;
- 2) Charges based upon driving experience and driving record;
- 3) Charges imposed on the ownership of the vehicle.

The more original part is related to the pay at the pump or pay as you drive. In fact, this method of funding takes into account directly the risk exposure of the drivers. It is well known that kilometers driven are significant to explain the individuals' numbers of accidents during a period. However, it is also known that many risk classification variables can approximate this direct information.

The VIP would not be concerned with property damage.

The social objective of VIP is to provide rapid payments for bodily injury. This would be a no-fault plan, in the sense that VIP benefits would be payable regardless of fault. It would cover 70% of income lost up to a maximum of twice the state's average weekly wage or about the annual income of \$50,000 in 1993. It would also pay for the otherwise unreimbursed and reasonably incurred medical expenses, and pay for moderate amounts for pain and suffering.

One difficulty with this proposal is related to its administration. The author does not propose a public monopoly and even supposes that for claim processing the system would rely upon the expertise of the existing private insurers!

Another difficulty is related to the pricing of gas on the frontiers of California. If no other state use this pricing scheme, it is clear that many individuals will go there to fill their car.

Finally, the model can be of interest for the reduction of environmental pollution due to the use of cars, which is one of the most important source of pollution. Indeed, the additional tax would reduce the non necessary driving.

This is an interesting proposal, even for the funding of the public schemes we already have for bodily injuries sustained in an automobile accident in Canada.

Those who are interested to obtain the book may contact directly the Institute of Governmental Studies, 102 Moses Hall, University of California, Berkeley, California, 94720. Phone (510) 642-5537.